

Bijlage 2: Beleidsreactie handelingsperspectieven voor passende hulpverlening

Met een aantal handelingsperspectieven wil de Nationaal Rapporteur aansluiten bij de behoeften van kwetsbare slachtoffergroepen. De handelingsperspectieven zijn een uitwerking van de overkoepelende aanbeveling. Op deze handelingsperspectieven wordt hieronder een eerste reactie gegeven. Bij het verder uitwerken van het vervolgprogramma *Samen tegen Mensenhandel* zullen we bezien in hoeverre we deze handelingsperspectieven concreet invulling kunnen geven.

Handelingsperspectief A. *Zorg voor concreet inzicht in de lokale problematiek van slachtoffer- en daderschap van mensenhandel en de samenhang daartussen.*

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om concreet inzicht te krijgen in de lokale problematiek van slachtoffer- en daderschap van mensenhandel en de samenhang daartussen. De aard en omvang van mensenhandel in gemeenten verschilt, net als de stappen die gemeenten al gezet hebben in de aanpak van mensenhandel. Door nog scherper in beeld te krijgen hoe op lokaal niveau het slachtoffer- en daderschap samenhangt, kunnen gemeenten hun beleid en concrete maatregelen daar beter op richten. Hoe we dat inzicht nog beter kunnen verkrijgen, werken we uit in het vervolg.

Gesloten plaatsingen

De Nationaal Rapporteur constateert dat het plaatsten van minderjarige slachtoffers van mensenhandel in een instelling voor gesloten jeugdhulp te vaak gebeurt. Volgens de monitor ontbreekt expertise en een veilig alternatief in de vorm van passende en gespecialiseerde ambulante hulp.

Juist het zeker willen stellen van de veiligheid van het slachtoffer maakt het begrijpelijk dat gekozen wordt voor plaatsing in de gesloten jeugdhulp, omdat dan voorkomen kan worden dat een slachtoffer door anderen onttrokken wordt aan de hulp die het slachtoffer nodig heeft. Dit laat onverlet dat ook voor deze slachtoffers geldt dat we willen voorkomen dat zij in de gesloten jeugdhulp geplaatst worden en – als dat wel nodig is – dat ook voor hen de gesloten jeugdhulp beter wordt: kleinschaliger en minder repressief. Om dat te bevorderen hebben de elf coördinerende gemeente middelen ten behoeve van gesloten jeugdhulp gekregen. In 2020 heeft het ministerie van VWS 33,5 miljoen euro uitgekeerd om de transitie naar kleinschaligheid verder te stimuleren. In 2021 hebben deze elf gemeenten 5 miljoen euro uitgekeerd gekregen om de huidige separeerruimtes om te bouwen tot kindvriendelijke afzonderingsruimten.¹

Op 13 oktober 2021 heeft de staatssecretaris van VWS het wetsvoorstel 'rechtspositie gesloten jeugdhulp' ingediend dat door verbetering van de rechtspositie ook moet bijdragen aan een minder repressief klimaat in de gesloten jeugdhulp.² Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat bij de toepassing van vrijheid beperkende maatregelen het "nee, tenzij"-beginsel wordt gehanteerd. Ook is in dit wetsvoorstel bepaald dat de kinderrechter bij de beslissing om een jeugdige gesloten te plaatsen, ook toetst of er geen minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn.

Handelingsperspectief B. *Zorg, gebruikmakend van dit inzicht, voor een geïnformeerd mensenhandelbeleid bij gemeenten en bij landelijke branches, waaronder een inkoopbeleid van zorg dat aansluit op de lokale problematiek.*

Geïnformeerd beleid, gebaseerd op concrete inzichten en lokale informatie, is effectiever beleid. Maatregelen kunnen op die manier minder generiek, en dus beter gericht en afgestemd op specifieke situaties en doelgroepen worden ingezet. Ook het inkoopbeleid is daar onderdeel van en kan op die manier nog beter worden ingezet om lokaal de juiste interventies en expertise in te kopen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp en ondersteuning in het kader van de Wmo en de Jeugdwet. Het Rijk ondersteunt gemeenten en aanbieders bij het proces van inkoop en aanbesteden. Het inkoopproces krijgt op verschillende manieren aandacht en wordt ook meegenomen in de op te stellen Hervormingsagenda Jeugd. Dit blijft een aandachtspunt, ook voor de vervolgaanpak Samen tegen Mensenhandel.

¹ Staatscourant 43111

² Kamerstuk 35942, 1-3

Handelingsperspectief C. *Zorg voor deskundigheid bij gemeenten en uitvoerende instanties op het gebied van slachtofferschap van mensenhandel, veelvoorkomende achterliggende problematiek, en de hulpbehoeften van specifieke slachtoffergroepen.*

Dit handelingsperspectief sluit aan bij de eerdergenoemde acties gericht op het ondersteunen van gemeenten. Aanvullend op deze acties, willen wij twee recente onderzoeken onder uw aandacht brengen die zien op de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Gemeenten kunnen de uitkomsten van beide onderzoeken betrekken bij de uitwerking van hun beleidsplannen op het gebied van mensenhandel.

In de eerste plaats heeft de VNG eind 2021 een onderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de stand van zaken van het beleid ten aanzien van mensenhandel binnen de gemeenten en de ondersteuningsbehoeften en/of belemmeringen die binnen gemeenten bestaan.³ Uit dit onderzoek kwam een aantal interessante conclusies en aanbevelingen naar voren. Deze hebben betrekking op de voorwaarden waaronder een verdere (door)ontwikkeling van het mensenhandelbeleid op lokaal en regionaal niveau vorm kan krijgen. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is dat de verbinding tussen zorg en veiligheid gelegd wordt en onderstrepen het belang dat mensenhandel zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau als thema goed geborgd wordt. Onderdeel daarvan is dat de aanpak van mensenhandel een college brede verantwoordelijkheid is, waarbij de verantwoordelijk wethouder goed gepositioneerd moet worden. Gemeenten geven in het onderzoek ook aan dat het van belang is om burgers bij de aanpak te betrekken.

In de tweede plaats doet het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM), met subsidie van JenV, onderzoek in 13 grote- en middelgrote gemeenten naar de aard en omvang van criminele uitbuiting in relatie tot andere vormen van criminaliteit. Het onderzoek zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2022 beschikbaar zijn.

Handelingsperspectief D. *Zorg op landelijk niveau voor een beleidskader op basis waarvan gemeenten niet alleen hulp kunnen bieden aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting, maar ook aan slachtoffers van ernstige benadeling.*

Het is belangrijk dat slachtoffers die in een uitbuitingssituatie zitten hulp en opvang krijgen en uit de uitbuitingssituatie gehaald worden om te zorgen voor rust en veiligheid. Het coalitieakkoord zet in op de modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) om de vervolging van daders van mensenhandel te verbeteren. De bescherming van slachtoffers is momenteel sterk gekoppeld aan het strafrecht. Met de modernisering van artikel 273f Sr zal bezien worden op welke wijze de kring van slachtoffers aan wie bescherming wordt geboden, kan worden uitgebreid.

Deze huidige systematiek waarbij bescherming van slachtoffers is gekoppeld aan het strafrecht verschilt met de bestuursrechtelijke aanpak waarbij ernstig benadeelden geen recht op hulp en beschermingsmaatregelen hebben zoals dat voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting wel wettelijk is geregeld. Wel wordt getracht om de reeds bestaande mogelijkheden ter bescherming van ernstig benadeelde werkenden in Nederland beter te benutten. Begin 2022 gaat een pilot met CoMensha van start om opvangplekken te organiseren voor ernstig benadeelden, waarbij géén sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel. Daarnaast wordt naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingezet op een betere informatievoorziening en toegang tot het recht.

Handelingsperspectief E. *Zorg voor een duidelijke verwijstructuur voor professionals om op tijd hulp te kunnen bieden bij signalen van mensenhandel, en om de verschillende vormen van jeugdhulp, en de overgang van jeugdhulp naar hulp voor volwassenen, goed op elkaar te laten aansluiten.*

Eén van de aanbevelingen voor de gemeentelijke aanpak is het voorzien in een advies- en meldpunt om zorgen over mensenhandel te bespreken. Gemeenten kunnen hiervoor aansluiten op bestaande structuren zoals Veilig Thuis. In 2021 heeft CoMensha met financiële steun van de staatssecretaris van VWS geïnvesteerd in deskundigheid over mensenhandel bij de Veilig Thuis-organisaties.

³ Onderzoek aanpak mensenhandel in gemeenten, Rapportage, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 22 november 2021. Het rapport is te vinden op: https://vng.nl/sites/default/files/202201/rapportage_onderzoek_aanpak_mensenhandel.pdf

Daarnaast zijn er voor jongeren waar het op gemeentelijke niveau niet voor lukt om passende hulp te vinden in elke jeugdregio regionale expertteams jeugd opgericht. Deze expertteams pakken complexe zorgvragen uit hun regio op, bijvoorbeeld zoals bij (multi)problematiek bij slachtoffers van mensenhandel, en zoeken samen met gemeenten en aanbieders naar een passende oplossing. Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ) heeft de ontwikkeling van deze expertteams ondersteund. De bovenregionale expertisenetwerken ondersteunen expertteams verder in hun doorontwikkeling en waar nodig bij het realiseren van oplossingen voor ouders en kinderen.

Om na het 18e jaar gebruik te kunnen blijven maken van de gestarte hulp van voor het bereiken van deze leeftijd, bestaan al meerdere mogelijkheden. Gemeenten kunnen gebruik maken van de mogelijkheid tot verlengde jeugdhulp. Er zijn gemeenten die speciale maatwerkbudgetten hebben ontwikkeld voor jongeren in een kwetsbare positie tussen 16-27 jaar. Wanneer een jongere wordt behandeld in de jeugd-ggz en deze instelling heeft ook een contract met de zorgverzekeraar van de cliënt, dan kan de behandeling ook na het 18e levensjaar doorlopen. De behandelaar blijft dan hetzelfde, alleen de financiering wisselt. Binnen de programma's *Zorg voor de Jeugd* en *Dak- en thuisloze jongeren* zijn er in de afgelopen vier jaar ruim 22 pilots geweest die hele goede en bruikbare voorbeelden hebben opgeleverd over hoe zorg gecontinueerd kan worden. De staatssecretaris van VWS is op dit moment bezig met een vervolg aan deze initiatieven. De goede voorbeelden worden geborgd en zullen worden gedeeld in het *Landelijk Gemeentelijk Netwerk 16-27* van de VNG.

Handelingsperspectief F. *Zorg voor duidelijke coördinatie, continuïteit en maatwerk in de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel in migratiestromen door deze los te koppelen van verblijfsstatus en het strafrechtelijke proces tegen een eventuele dader.*

De Verblijfsregeling mensenhandel in de Vreemdelingencirculaire 2000 heeft een tweeledig doel. Naast het bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel, wordt het van groot belang geacht dat deze slachtoffers aangifte doen. Deze aangiften dragen bij aan de opsporing van daders van mensenhandel en daardoor hopelijk ook aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. De vergunning is op dit moment dus verbonden aan het doen van aangifte. Het huidige beleid biedt echter wel de mogelijkheid om hiervan af te kunnen wijken. Wanneer een slachtoffer dusdanig getraumatiseerd is dat niet redelijkerwijs verwacht kan worden dat er aangifte gedaan wordt of als er sprake is van een dusdanig ernstige bedreiging of minderjarigheid, kan het slachtoffer ook een verblijfstatus verkrijgen zonder aangifte te doen. Dit beleid wordt regelmatig met betrokken partners besproken.